Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Ministerie van Veiligheid en Justitie
T.a.v. de heer I.W. Opstelten
Postbus 20011
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

doorkiesnummer	uw kenmerk	bijlage(n)
(070) 373 8028	2011-0000049123	
betreft	**ons kenmerk**	**datum**
consultatie wetswijziging OFV en regionalisering (VNG)	BABVI/U201100393	28 februari 2011

Geachte heer Opstelten,

In uw brief van 3 februari 2011heeft u de VNG gevraagd te reageren op en aanbevelingen te geven over het voorstel tot wijziging van de wet Veiligheidsregio's, het wetsvoorstel Ondersteuningsorganisatie Fysieke Veiligheid en Verplichte regionalisering brandweer.

De VNG maakt van deze gelegenheid gebruik om op de wijzigingsvoorstellen te reageren. Hieraan voorafgaand stelt de VNG voor om de beide voorstellen afzonderlijk van elkaar te behandelen. De afgelopen periode hebben verschillende ontwikkelingen invloed gehad op de inrichting en organisatie van fysieke veiligheid. Voorbeelden daarvan zijn de wetsvoorstellen over de nationale politie, de verplichte regionalisering brandweer en de oprichting van de ondersteuningsorganisatie fysieke veiligheid (OFV). Deze ontwikkelingen geven een nieuwe impuls aan de discussie over verlengd lokaal versus functioneel bestuur. Om verlengd lokaal bestuur goed tot zijn recht te laten komen moeten gemeenten ook in de gelegenheid worden gesteld om zelfstandig en samen beleid te maken en besluiten te nemen. Het past daarbij niet dat het Rijk allerlei regels en verplichtingen (ter bevordering van de uniformiteit) oplegt aan gemeenten. Als eenvormigheid het doel is, ligt centrale financiering en besluitvorming meer voor de hand dan verlengd lokaal bestuur.
Het belang van de lokale aansturing van veiligheid is evenwel onomstreden. Deze en andere actuele ontwikkelingen zijn voor de VNG aanleiding om te onderzoeken wat minimaal noodzakelijk is om van betekenisvolle lokale aansturing op de veiligheidsregio en fysieke veiligheid te spreken.
Dit onderzoek zou vooraf moeten gaan aan een eventueel wetsvoorstel over de regionalisering van de brandweer. Om het proces rond de oprichting van de OFV niet te vertragen, stellen wij voor de twee voorstellen gescheiden in te dienen.

Hieronder geeft de VNG haar reactie op beide wetsvoorstellen weer.

Verplichte regionalisering brandweer
Ingevolge de huidige Wet op de Veiligheidsregio's is het algemeen bestuur van de veiligheidsregio belast met de taak een regionale brandweer in te stellen en in stand te houden.

Daarnaast biedt de huidige Wet op de Veiligheidsregio's nu nog ieder college van burgemeester en wethouders de mogelijkheid ervoor te kiezen om twee brandweertaken te laten uitvoeren door een gemeentelijke brandweer, namelijk:

- het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, en
- het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand.

De verplichte regionalisering van de brandweer bevat een verplichting voor de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten, die een gemeentelijke brandweer hebben, deze op te heffen. De artikelen 26 tot en met 29 van de Wet Veiligheidsregio's komen met het wijzigingsvoorstel te vervallen. Het wetsvoorstel regionalisering brandweer draagt de uitvoering van alle brandweertaken over aan de veiligheidsregio. Het gevolg hiervan is, is dat er niet langer individuele gemeentelijke brandweerkorpsen zijn maar dat er slechts één brandweerkorps is per veiligheidsregio. Dat betekent dat het college van burgemeester en wethouders niet langer verantwoordelijk is voor de gemeentelijke brandweerzorg, maar gezamenlijk met de overige colleges van burgemeester en wethouders voor de regionale brandweerzorg. Het college van burgemeester en wethouders legt hierover in de eigen gemeenteraad verantwoording af.

Geen eenvormigheid

Buiten de verplichting tot afschaffing van de lokale brandweer wordt niets verplicht. Het staat de regio's vrij om ervoor te kiezen personeel en beheer wel of niet over te dragen aan de veiligheidsregio. In de Memorie van Toelichting wordt aangegeven dat verplichte regionalisering een eerste stap is naar volledige overdracht van personeel en beheer. Dit is echter niet verplicht. Het wordt aan de gemeenten, die de veiligheidsregio vormen, gelaten om te bepalen welke taken de veiligheidsregio vervult. Regionalisering met volledige overdracht van personeel en beheer zou tijd kosten. Daarbij gaat het niet alleen om salarissen en brandweerauto's, maar ook om bedrijfsvoeringkosten, gebouwenbeheer en de afdeling P&O van de gemeente die capaciteit beschikbaar heeft gesteld voor de brandweer. Het kost tijd om de brandweerkosten 'los te weken' van de gemeentelijke begrotingen. Om het ontvlechtingproces zo zorgvuldig mogelijk tot stand te laten komen ligt een overgangstermijn van minimaal 2 jaar na inwerkingtreding van de wetswijziging meer in de rede dan de nu voorgestelde termijn van 3 maanden.

Het achterliggende doel van het wetsvoorstel is, blijkens de Memorie van Toelichting[1], eenvormigheid te bereiken tussen de veiligheidsregio's. Afgezien van het gegeven dat dit met dit wetsvoorstel niet wordt bereikt, zijn wij daarvan geen voorstander en vragen aandacht voor de positie van het lokaal bestuur. Hieronder gaan we hier nader op in.

Positie lokaal bestuur

De VNG stelt voor om de wetsvoorstellen OFV en de verplichte regionalisering van de brandweer afzonderlijk van elkaar te behandelen. De verplichte regionalisering van de brandweer heeft vooral gevolgen heeft voor de positie van het lokaal bestuur. De veiligheidsregio is verlengd lokaal bestuur. Het lokaal gezag op (fysieke) veiligheid is daarbij het uitgangspunt. De gemeente is verantwoordelijk voor de integrale veiligheid. Op dit moment is er bovendien een wetsvoorstel aanhangig bij de Tweede Kamer waarin de regierol van de gemeente op het gebied van veiligheid wordt verankerd. Fysieke veiligheid is onderdeel van het gemeentelijk integrale veiligheidsbeleid. Het is niet effectief die bouwsteen er uit te halen en ten aanzien van fysieke veiligheid eenvormigheid af te dwingen. Zo lang sprake is van verlengd lokaal bestuur, is het aan de gemeenten binnen de veiligheidsregio om te bepalen hoe en op welk niveau de fysieke veiligheid wordt georganiseerd, afhankelijk van de lokale en regionale problematiek en thematiek. Dat betekent bijvoorbeeld dat gemeenten ervoor kunnen kiezen om de eigendom van de kazernes niet aan de veiligheidsregio over te dragen of om het personeel in

---

[1] Uit de Memorie van Toelichting: Dit kabinet kiest nadrukkelijk voor een volledige regionalisering, en daarom bevat dit voorstel een verplichting voor de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten die een gemeentelijke brandweer hebben, deze op te heffen. Dat leidt tot een uniforme inrichting van de brandweertaken op het niveau van de veiligheidsregio.

gemeentelijke dienst te houden. Hetzelfde geldt voor de verlening van vergunningen en de wijze waarop gehandhaafd wordt. Gemeenten moeten zelf de afweging kunnen maken om deze taken bij de eigen gemeente, in de veiligheidsregio of elders te beleggen.
Vereenvoudiging en samenvoeging op regionaal niveau zijn noodzakelijk en tegelijkertijd is veiligheid naar zijn aard een lokale verantwoordelijkheid. Het belang van de lokale aansturing van veiligheid is dan ook onomstreden.

Ondersteuningsorganisatie fysieke veiligheid
Kort samengevat heeft het wetsvoorstel tot doel een ZBO op te richten, onder algemeen bestuur van de voorzitters van de veiligheidregio's. Dit ZBO heeft taken op het gebied van onder andere brandweeronderwijs, examinering, kennis- en expertiseontwikkeling en het beheer van landelijk rampbestrijdingsmaterieel. Het Nbbe en het NIFV (beiden ZBO's) gaan op in de OFV. Daarnaast kan de OFV in opdracht van de veiligheidsregio's gezamenlijke taken verrichten.

De veiligheidsregio is van en voor gemeenten. Veiligheid is een lokale taak en gemeenten moeten betrokken blijven bij de brandweer en rampenbestrijding. Bovendien betalen gemeenten nog steeds het grootste deel. In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Veiligheidsregio's staat niet voor niets: 'Veiligheid is in de kern een lokale verantwoordelijkheid. Om die reden, maar ook voor de noodzakelijke betrokkenheid van de gemeenten is het van groot belang dat de veiligheidsregio's als een vorm van verlengd lokaal bestuur worden vormgegeven. De door de veiligheidsregio uit te voeren taken hebben immers een gemeentelijke herkomst en via de constructie van een gemeenschappelijke regeling dragen gemeenten verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van de eigen regio.'

Het wetsvoorstel tot wijziging van de wet Veiligheidsregio's ten behoeve van de oprichting van de OFV moet tegemoet komen aan het uitgangspunt van verlengd lokaal bestuur. Vanuit dit uitgangspunt van verlengd lokaal bestuur is het zuiverder om de OFV vorm te geven via een gemeenschappelijke regeling. De gekozen constructie van een bijzondere ZBO die tussen regio en Rijk in staat is staatsrechtelijk een bijzondere.

Op ambtelijk niveau heeft de VNG gereageerd op een eerste concept van het wetsvoorstel. Aan verschillende suggesties van de VNG is de wetgever is het huidige wetsvoorstel al tegemoet gekomen. De VNG heeft voorgesteld om ten aanzien van de gemeenschappelijke taken (art. 69) op te nemen dat met 'de veiligheidsregio's' ook daadwerkelijk de besturen van alle individuele veiligheidsregio's worden bedoeld en niet het algemeen bestuur van de OFV, zoals in het concept voorstel. Deze opmerking van de VNG is overgenomen door de wetgever en is in het huidige wetsvoorstel aangepast. Ook heeft de VNG kritische opmerkingen gemaakt over de invloed van de veiligheidsregio's op de besluitvorming, die in het concept werd beperkt tot een adviesrol. Het huidige wetsvoorstel is aangepast en voorziet nu in een zienswijzenprocedure. Bovendien zendt het algemeen bestuur de ontwerpstukken zes weken voor vaststelling aan de regio's (art. 73 lid 5 en 6).

Hieronder geeft de VNG haar reactie en aanbevelingen op en vragen over het wetsvoorstel weer. Daarbij wordt ingegaan op de artikelen 68, 69, 70, 73 en 74.

Art. 68 Wettelijke taken en art. 70 wettelijk toegestane taken
In art. 68 worden de wettelijke taken opgesomd. Deze taken zijn één op één bestaande rijkstaken en taken van Nbbe en NIFV die worden overgezet naar de OFV. De Onderzoeksraad voor de Veiligheid heeft in 2009 al geconstateerd dat het bestaande brandweeronderwijssysteem te versnipperd is. Met het huidige wetsvoorstel wordt die versnippering niet opgelost. De één op één overgang van taken betekent ook dat het probleem van het ontwikkelen van lesmateriaal voor brandweerfuncties blijft bestaan. Het ontwikkelen van les/leerstof voor de brandweer is met uitzondering van officiersfuncties, een taak van de markt. De marktwerking werkt niet ten aanzien van specialistische functies omdat de vraag zo klein is dat het commercieel niet interessant om les/leerstof voor deze functies te ontwikkelen. Dat leidt tot een acuut knelpunt bij een aantal repressieve en beheersmatige specialistische functies. De discussie over de noodzaak van een oplossing voor dit acute knelpunt is herhaaldelijk onder de aandacht van betrokken partijen gebracht. Een oplossing is binnen handbereik, maar is op dit moment

nog niet definitief. Voor de langere termijn pleit de VNG ervoor om het ontwikkelen van lesmateriaal, in ieder geval voor specialistische functies, tot een wettelijke taak te maken.
De wetgever stelt voor om deze discussie te voeren wanneer de wet Veiligheidsregio's in 2012 wordt geëvalueerd. Hiertoe is een tekstpassage opgenomen in de Memorie van Toelichting[2] (p. 6). De VNG pleit ervoor dat deze passage wordt aangescherpt. Het is van belang dat in de evaluatie van de wet Veiligheidsregio's de bekende knelpunten in het brandweeronderwijs niet alleen worden benoemd, maar ook dat bij de uitgangspunten voor de evaluatie wordt vastgelegd dat de gezamenlijke overheden de ambitie hebben oplossingen te zoeken voor deze knelpunten. De Brandweeronderwijsraad (BOR) kan een belangrijke rol spelen in de advisering over mogelijke oplossingen. Eveneens dient te worden vastgelegd dat oplossingen kunnen leiden tot aanpassing van de wet- en regelgeving.

Art. 69, Gemeenschappelijke taken:
Art. 69 bepaalt dat het bestuur van de Ondersteuningsorganisatie Fysieke Veiligheid in opdracht van één of meer besturen van de veiligheidsregio's taken kan uitvoeren ten behoeve van de veiligheidsregio's, waaronder het ondersteunen bij de uitvoering van de taak, bedoeld in artikel 22. Deze taken hebben voornamelijk betrekking op het beheer en de beleidsmatige en operationele ondersteuning van de veiligheidsregio's. Het is met name voor deze taken dat gemeenten invloed moeten hebben en betrokken moeten zijn bij de besluitvorming. De veiligheidsregio's zijn vorm gegeven als verlengd lokaal bestuur en gemeenten dragen voor deze taken de grootste lasten. Het verheugt de VNG daarom dat ten opzichte van een eerder concept wetsvoorstel in dit artikel de individuele besturen van de veiligheidsregio's de opdracht verlenen en niet het algemeen bestuur van de OFV, zoals in een concept voorstel.
De VNG is overigens van mening dat terughoudend moet worden omgesprongen met het toekennen van gemeenschappelijke taken. Veel taken ten aanzien van het beheer en de beleidsmatige en operationele ondersteuning van de veiligheidsregio's vinden immers nu al naar tevredenheid lokaal of op het niveau van de individuele veiligheidsregio plaats.

Art. 73 Wvr, rol VR:
Ten aanzien van lid 5 en 6 constateert de VNG dat de betrokkenheid van de veiligheidsregio's voor alle drie de taken (wettelijk, wettelijk toegestaan en gemeenschappelijk) hetzelfde is. Dit, terwijl tegelijkertijd het toezicht door de minister zich slechts uitstrekt over de wettelijke taken (MvT, p. 2)[3].

Ingevolge artikel 73, zesde lid van het wetsvoorstel kunnen de besturen van de veiligheidsregio's hun zienswijze over de ontwerpen inzake de begroting, het beleidsplan en de functionele eisen en standaarden van producten en diensten bij het algemeen bestuur (van de OFV) naar voren brengen. Uit de Memorie van Toelichting behorende bij artikel 73, zesde lid is op te maken dat het algemeen bestuur (van de OFV) zes weken vóór de vaststelling een ontwerp van de begroting, beleidsplan en/of de functionele eisen en standaarden en diensten aan de besturen van de Veiligheidsregio's zenden. Ten opzichte van een eerder concept waarin aan de veiligheidsregio's slechts een adviesrol werd toebedeeld en waarover de VNG zich kritisch heeft uitgesproken, komt in deze bepaling het verlengd lokaal bestuur beter tot zijn recht.

Elke veiligheidsregio heeft een gemeenschappelijke regeling als juridische grondslag. Via de gemeenschappelijke regeling is elke gemeente deelnemer en daardoor medeverantwoordelijk voor de bestuurlijke en organisatorische aansturing van de veiligheidsregio en voor (een aanzienlijk deel van)

---

[2] 'De gezamenlijke werkgevers zullen de BOR vragen hen, mede op basis van dit onderzoek, te adviseren over een meer adequate organisatie van het brandweeronderwijs. De uitkomsten van dit onderzoek hebben mogelijk gevolgen voor de taken van de OFV en worden, indien dat het geval is, ingebracht bij de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's in 2012.'

[3] Het bestuur van de Ondersteuningsorganisatie is formeel slechts verantwoording verschuldigd aan de minister ten aanzien van taakuitvoering van wettelijke taken, die op zijn beurt slechts weer verantwoording verschuldigd is aan het parlement voor het al dan niet inzetten van zijn instrumenten voor toezicht.

de kosten voor een goede rampen- en crisisbeheersing. De OFV moet van en voor de veiligheidsregio's zijn.
De VNG wil de betrokkenheid van de gemeenten borgen. Voor de VNG is het van zeer groot belang dat besluitvorming op een zorgvuldige wijze en gemotiveerd plaatsvindt. De veiligheidsregio's en daarmee de gemeenten als deelnemers in de veiligheidsregio's moeten gekend zijn in de voornemens van het algemeen bestuur van de OFV. Met name als het gaat om het toekennen van middelen uit gemeenten om invulling te geven aan de gezamenlijke taken moet een heldere verantwoordingsstructuur opgenomen worden in het wetsvoorstel.
Het kunnen inzien en tijdig een zienswijze kunnen indienen op de begroting en beleidsplannen voor het vaststellen van de begroting van de veiligheidsregio (en daarmee dus ook tijdig voor gemeenten) is de minste waarborg die opgenomen dient te zijn om tegemoet te komen aan het verlengd lokaal bestuur. Maar het betekent ook dat de voorzitter van de veiligheidsregio met last en ruggespraak de besluiten van het algemeen bestuur van de OFV kan bespreken met het bestuur van de veiligheidsregio's. De veiligheidsregio kan daarmee de voorzitter verzoeken om informatie en hem ter verantwoording roepen bij genomen besluiten waarbij het algemeen bestuur van de veiligheidsregio een andere zienswijze had ingebracht. De zienswijze is hiermee ook voorzien van een adequatere verantwoordingsstructuur.
De Memorie van Toelichting (p. 8) vermeldt dat de voorzitters van de veiligheidsregio's formeel niet hun veiligheidsregio vertegenwoordigen in het bestuur van de OFV. De VNG is van mening dat de voorzitters van de veiligheidsregio's in het bestuur van de OFV wel degelijk hun veiligheidsregio dienen te vertegenwoordigen ten aanzien van de gemeenschappelijke taken en dringt aan op aanpassing van de Memorie van Toelichting

Art. 74 lid 3, Administratie geldstromen:
Het is van belang om, zoals art. 74 lid 3 bepaalt, alle drie de taken apart te administreren. De veiligheidsregio's worden op drie manieren gefinancierd: Bekostiging via het ministerie van Veiligheid en Justitie (wettelijke taken), Bekostiging via veiligheidsregio's en vaste bijdragen van het ministerie van Veiligheid en Justitie (gemeenschappelijke taken) en Bekostiging via tarieven (wettelijk toegestane taken, marktwerking). De combinatie van financiële verantwoordelijkheid van gemeenten en tegelijkertijd beperkte invloed is bestuurlijk en financieel onwenselijk. Gescheiden administratie geeft inzicht in hoeveel elk type taak kost. Zo wordt bijvoorbeeld voorkomen dat gemeenten moeten meebetalen voor wettelijke taken. De VNG pleit voor een aanvulling in de Memorie van Toelichting bij dit artikel. De wettelijke taken waarvoor de OFV van het ministerie van Veiligheid en Justitie een vaste bijdrage ontvangt dienen apart te worden geadministreerd. Dan kan worden nagegaan of deze bijdragen in voldoende mate (mede) dekkend blijven. Zo wordt voorkomen dat tekorten slechts bij gemeenten worden verhaald.

Hoogachtend,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten

mr. R.J.J.M. Pans,
voorzitter directieraad